Deutscher Bundestag
10. Wahlperiode

Drucksache 10/3235

23. 04. 85

Sachgebiet 1101

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes

I.

Durch Gesetz vom 22. Dezember 1983 ist das Parteiengesetz geändert worden. Das Parteiengesetz gilt in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 1984 (BGBl. I S. 242) seit dem 1. Januar 1984.

Als neue Regelung bestimmt § 23 Abs. 5:

> „(5) Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache verteilt."

Aufgrund dieser gesetzlichen Verpflichtung erstatte ich den nachfolgenden Bericht.

II.

Die Berichtspflicht steht im Zusammenhang mit der Pflicht der politischen Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung für jedes Kalenderjahr. Die Neufassung des Parteiengesetzes hat die Rechenschaftslegung der Parteien über die Einnahmen hinaus auf die Ausgaben und auf das Vermögen erweitert (§ 23 Abs. 1). Die jetzt für das Jahr 1983 erstatteten Rechenschaftsberichte beschränken sich darauf, nur die Einnahmen offenzulegen, wie es der noch bis 1983 geltenden Rechtslage entspricht. Demgegenüber ist für die amtliche Veröffentlichung die neue Regelung maßgebend (§ 23 Abs. 2): Die Berichte waren nicht mehr im Bundesanzeiger bekanntzugeben, sondern als Bundestagsdrucksache zu verteilen.

Die Rechenschaftsberichte 1983, die bis zum 30. September 1984 eingereicht wurden (§ 23 Abs. 2 Satz 2), sind als Drucksache 10/2172 vom 23. Oktober 1984 mit einer Ergänzung durch Drucksache 10/2366 vom 14. November 1984 bekanntgemacht worden. Dies sind die Berichte der folgenden Parteien:

Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU)
Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. (CSU)
Deutsche Friedens-Union (DFU)
Deutsche Kommunistische Partei (DKP)
DIE GRÜNEN
Freie Demokratische Partei (FDP)
Freisoziale Union — Demokratische Mitte (FSU)
Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
Südschleswigscher Wählerverband (SSW)

Einige Parteien haben nach einer bis zu drei Monaten zulässigen Fristverlängerung (§ 23 Abs. 2 Satz 3) ihre Rechenschaftsberichte 1983 vorgelegt, die als Drucksache 10/2724 vom 9. Januar 1985 bekanntgemacht worden sind:

Arbeits-Solidargemeinschaft der Rentner - Angestellten und Arbeiter

Rentnerpartei Deutschlands (ASD)

Demokratische Sozialisten (DS)

Hamburger Liste für Ausländerstopp (HLA)

Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)

III.

Jeder Rechenschaftsbericht muß von einem Wirtschaftsprüfer geprüft worden sein. Aus dem mit zu veröffentlichenden Prüfungsvermerk muß sich die Feststellung ergeben, daß der Bericht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht (§ 23 Abs. 2 Satz 1, § 30). Die Prüfung muß grundsätzlich außer dem Bundesverband mindestens zwei Landesverbände und vier nachgeordnete Gebietsver-

bände nach Wahl des Prüfers umfassen (§ 29 Abs. 1 a. F. in Verbindung mit § 7); erst ab 1984 ist eine Prüfung sämtlicher Landesverbände erforderlich.

Die Partei der Liberalen Demokraten (LD) hat einen Bericht vorgelegt, der nicht von einem Wirtschaftsprüfer geprüft wurde. Da ein Prüfungsvermerk unverzichtbare Voraussetzung für die amtliche Veröffentlichung ist, konnte dieser Bericht nicht in eine Bundestagsdrucksache aufgenommen werden. Eine Partei, die den gesetzlich vorgeschriebenen Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hat, kann einen Anspruch weder auf Wahlkampfkostenerstattung (§§ 18 bis 20) noch auf Zahlung des Chancenausgleichs (§ 22a) erlangen (§ 23 Abs. 4).

Alle übrigen eingereichten Berichte enthalten Prüfungsvermerke mit der jeweiligen Bestätigung, daß die Berichte den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechen. Das gilt auch für den Bericht der FDP, der eine ursprünglich anonyme Spende von 6 Mio. DM ausweist. Zwar verlangt das Parteiengesetz nach einer schon vor der Neufassung geltenden Regelung, die Spender zu nennen, die jährlich mehr als 20 000 DM gegeben haben (§ 25 Abs. 2). Der Spender ist in diesem Fall aber erst nachträglich benannt und daraufhin in einer Ergänzung zum Rechenschaftsbericht bekanntgegeben worden (Drucksache 10/2366).

Eine Einschränkung enthält der Prüfungsvermerk zum Rechenschaftsbericht der Ökologisch-Demokratischen Partei. Hier hat der Wirtschaftsprüfer festgestellt, bei zwei Kreisverbänden seien die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht ausreichend beachtet worden. Entscheidend ist jedoch die gleichzeitige Feststellung, daß die Aussagefähigkeit der im Bericht angegebenen Einnahmen dadurch nicht gemindert worden sei.

Im Rechenschaftsbericht der Partei DIE GRÜNEN ist nach Mitteilung ihres Bundesschatzmeisters eine Korrektur nachzutragen: Die der Partei im Land Baden-Württemberg 1983 gezahlte Wahlkampfkostenerstattung, die durch ein Versehen im Bericht nicht ausgewiesen worden ist, betrug 415 828 DM. Von einer Veröffentlichung der Korrektur in einer gesonderten Drucksache wurde abgesehen.

IV.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine überwiegende Deckung des Finanzbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln mit der Verfassung nicht zu vereinbaren [Entscheidungen Bd. 20, S. 56 (102); 52, S. 63 (85f.)]. Die politischen Parteien werden durch Artikel 21 des Grundgesetzes als notwendige Instrumente zur Mitwirkung bei der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes anerkannt, aber dieser demokratische Prozeß und damit auch die Parteien selbst sollen staatsfrei bleiben. Absatz 3 der genannten Verfassungsvorschrift bestimmt, das Nähere durch Bundesgesetze zu regeln. Das Parteiengesetz trägt in seiner Neufassung dem Verbot der überwiegenden staatlichen Finanzierung durch § 18 Abs. 6 Rechnung. Demnach sind Erstattungsbeträge für Wahlkampfkosten, die für eine Partei innerhalb einer bestimmten vierjährigen Zeitspanne 50% ihrer Gesamteinnahmen übersteigen, von der nächsten Erstattungszahlung abzuziehen:

> „Die Summe der Erstattungen der Kosten angemessener Wahlkämpfe aus öffentlichen Mitteln darf gegenüber den Gesamteinnahmen einer Partei nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 8 im zweiten Kalenderjahr nach der Erstattung der Kosten des Bundestagswahlkampfes und in den diesem Jahr vorangegangenen drei Kalenderjahren nicht überwiegen. Über diese Grenze hinausgehende Erstattungsbeträge sind von der nächstfälligen Erstattungszahlung in Abzug zu bringen."

Diese Regelung verlangt, die einer Partei gewährten „Erstattungen der Kosten angemessener Wahlkämpfe", sei es für Bundestags-, Europa- oder Landtagswahlen, den übrigen Einnahmen der Partei, also die staatliche Finanzierung der Eigenfinanzierung der Partei gegenüberzustellen. Der zeitliche Geltungsbereich für die Höchstgrenze staatlicher Parteienfinanzierung umfaßt jeweils das zweite Jahr nach einer Bundestagswahl und die vorangegangenen drei Jahre.

Bezogen auf die Bundestagswahl 1983 ergäbe sich ein Bemessungszeitraum für die Jahre 1982 bis 1985. Das Parteiengesetz gibt der dem Verfassungsgebot folgenden Vorschrift aber keine rückwirkende Kraft, sondern läßt die Regelung des § 18 Abs. 6 nicht vor 1984 gelten. Für die Bundestagswahl 1983 enthält das Gesetz eine Übergangsvorschrift (§ 39 Abs. 1), die im Zusammenhang mit einer Anhebung der Wahlkampfkostenpauschale den § 18 n. F. als noch nicht anwendbar erklärt. Daher kann die Vorschrift erst dann wirksam werden, wenn die Parteien ihre Rechenschaftsberichte für das zweite Kalenderjahr nach der nächsten Bundestagswahl vorlegen werden, also voraussichtlich nach dem 30. September 1990 (§ 23 Abs. 2). Da das Gesetz die 50%-Grenze der Staatsfinanzierungsquote nicht schon für ein Kalenderjahr, sondern für eine vierjährige Zeitspanne ansetzt und den Bemessungszeitraum jeweils bis zum Ende des zweiten Kalenderjahres nach der Erstattung der Kosten eines Bundestagswahlkampfes verschiebt, ist eine Regelung getroffen, die neu antretenden Parteien bessere Chancen gibt. In diesem Zusammenhang ist auf den Bericht des Innenausschusses, Drucksache 10/697, S. 9, zu verweisen. Die gesetzliche Regelung kann somit, wenn die nächste Bundestagswahl 1987 stattfindet, erst für die Jahre 1986 bis 1989 voll durchgreifen.

V.

Nach § 22 des Parteiengesetzes sind die Länder ermächtigt, die Erstattung von Wahlkampfkosten für Landtagswahlen in einer § 18 Abs. 6 entsprechenden Weise zu begrenzen. Diese Regelungen müssen sich an den bundesgesetzlich gegebenen Rahmen, auch an die vierjährige Zeitspanne halten.

Sobald die Länder von der Ermächtigung Gebrauch machen und die Kostenerstattung für Landtags-

wahlen der gebotenen 50%-Grenze schon im jeweiligen Landesbereich unterziehen, beschränkt sich für den Bundesbereich die Ausführung des § 18 Abs. 6 auf die Begrenzung der Erstattung, die einer Partei für Bundestags- und Europawahlen gewährt wird. Maßstab ist jetzt die Höhe der jeweiligen Eigenfinanzierung dieser Partei abzüglich der im Länderbereich zur Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung in Ansatz zu bringenden Einnahmen. Schon aus rechnerischen Gründen kann in diesem Zusammenhang die Eigenfinanzierung auf Länderebene in dem Umfang, in dem sie dort bereits berücksichtigt wird, im Bundesbereich nicht erneut in Ansatz zu bringen sein. Nur soweit die Eigenfinanzierung einer Partei innerhalb der Landesverbände die jeweilige Wahlkampfkostenerstattung der Länder übersteigt, muß sie in die Gegenüberstellung mit der Wahlkampfkostenerstattung auf Bundesebene einbezogen werden. Auch bei landesgesetzlichen Regelungen ist also die Höchstgrenze der Parteienfinanzierung auf Bundesebene — für Bundestags- und Europawahlen — im Wege eines Gesamtvergleichs, nämlich unter Einbeziehung der Länderebene, zu ermitteln und dabei lediglich zahlenmäßig die Eigenfinanzierung von Landesverbänden bis zur Höhe dortiger Wahlkampfkostenerstattung in Abzug zu bringen.

VI.

Neben der Wahlkampfkostenerstattung sind Haupteinnahmequellen der Parteien die regelmäßigen Beiträge und die Spenden. Die übrigen Einnahmen, die die Parteien namentlich aus ihrem Vermögen, aus Veranstaltungen und Publikationen oder durch Aufnahme von Krediten erzielten, haben im allgemeinen nur geringen Anteil an den Gesamteinnahmen.

Nach den Rechenschaftsberichten 1983 verteilen sich die Einnahmearten — im Vergleich mit dem Vorjahr — wie folgt:

Anteil einzelner Einnahmearten an den Gesamteinnahmen

	Regelmäßige Beiträge		Spenden		Wahlkampfkostenerstattung		Übrige Einnahmen	
	1983 %	1982 %	1983 %	1982 %	1983 %	1982 %	1983 %	1982 %
Arbeits-Solidargemeinschaft der Rentner — Angestellten und Arbeiter — Rentnerpartei Deutschlands	37,79	51,65	61,02	48,34	—	—	1,19	0,01
Christlich-Demokratische Union Deutschlands	31,24	50,31	15,94	20,63	49,37	23,09	3,45	5,98
Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.	19,38	30,91	25,01	26,92	52,78	26,03	2,84	16,15
Demokratische Sozialisten	62,84	—	6,91	—	—	—	30,25	—
Deutsche Friedensunion	14,05	15,86	81,00	81,48	—	—	4,94	2,66
Deutsche Kommunistische Partei	39,87	41,30	48,70	37,10	0,02	0,02	11,42	21,58
DIE GRÜNEN	10,12	20,90	11,11	10,76	70,17	49,66	8,60	18,69
Freie Demokratische Partei	15,06	35,02	26,96	19,02	34,91	28,66	23,07	17,30
Freisoziale Union — Demokratische Mitte —	36,66	35,89	56,01	54,90	—	—	7,33	9,21
Hamburger Liste für Ausländerstopp	13,62	2,98	81,05	97,02	—	—	5,34	—
Nationaldemokratische Partei Deutschlands	36,41	39,02	57,89	52,48	—	—	5,70	8,51
Ökologisch Demokratische Partei	24,32	—	64,42	—	0,66	—	10,60	—
Sozialdemokratische Partei Deutschlands	37,40	56,09	5,02	10,90	53,69	22,65	3,89	10,36
Südschleswigscher Wählerverband	35,74	30,70	52,77	54,66	5,32	5,68	6,18	8,97

Bei den Einnahmen der Parteien aus der Wahlkampfkostenerstattung ergibt sich die Besonderheit, daß die Erstattungszahlungen für die Parteien von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich ausfallen. Entscheidend ist jeweils, ob in einem Jahr eine Bundestagswahl, eine Europawahl und ob Landtagswahlen für einen größeren oder kleineren Teil der Bevölkerung stattfinden. Nur einen gewissen

Ausgleich bewirken die Abschlagszahlungen, wie sie bei einer jeden Wahl in Jahresabständen vor dem Wahltermin bis zu 60% der Erstattungssumme nach dem Ergebnis der vorausgegangenen Wahl zulässig sind. Mit Rücksicht auf diesen Sachverhalt hat das Parteiengesetz das Verbot der überwiegenden Wahlkampfkostenerstattung auf eine jeweils vierjährige Zeitspanne festgelegt (s. o. IV). Gerade im Berichtsjahr 1983 zeigt sich, daß ein Zeitmaßstab von nur einem Jahr hier zu eng ansetzen würde, da die Wahlkampfkostenerstattung bei den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu relativ hohen Einnahmen geführt hat. Diese resultieren vor allem aus der Schlußzahlung für die vorzeitige Bundestagswahl 1983 sowie aus der vorangegangenen letzten Abschlagszahlung (35%); einbezogen ist auch die letzte Abschlagszahlung (40%) für die Europawahl 1984.

Darüber hinaus werden in den Rechenschaftsberichten der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien — ausgenommen der Bericht der GRÜNEN — als Einnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung bestimmte, jeweils in den Erläuterungen bezifferte Beträge ausgewiesen, die ihnen nicht im Rechnungsjahr, sondern erst 1984 zugeflossen sind. In diesem Zusammenhang berufen sich die genannten Parteien auf die Erhöhung des Pauschalbetrages für Europawahlen gemäß § 28 Nr. 1 des Europawahlgesetzes aufgrund der Novelle vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577), die am 1. Januar 1984 in Kraft getreten ist. Die Parteien vertreten damit die Rechtsauffassung, die Erhöhung sei noch auf die bereits 1983 abgeschlossene Abschlagszahlung für die Europawahl 1984 anzurechnen.

Da jedoch das Gesetz eine solche Rückwirkung nicht vorgesehen hat, wurde die Erhöhung des Pauschalbetrages nicht schon durch eine angehobene Abschlagszahlung, sondern erst mit der Schlußzahlung nach der Wahl berücksichtigt. Gleichwohl kann die aufgeworfene Rechtsfrage im Rahmen der vorgelegten Rechenschaftsberichte dahingestellt bleiben. Trotz Übernahme der genannten Beträge in das Rechnungsjahr 1983 ist eine Auswirkung auf das Verbot überwiegender Wahlkampfkostenerstattung nicht ersichtlich, weil, wie dargelegt, diese Begrenzung erst für die Jahre 1986 bis 1989 anwendbar wird.

Bonn, den 18. April 1985

Dr. Jenninger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333